

“官法同构”： 中国古代的大国治理之路

朱 勇

摘 要 中国古代法律适应大国治理的基本需要，首先注重对于文武百官的全面治理。通过直接“治官”，推动间接“治民”，古代法律实现了“官民兼治”的双重目标。国家法律将普通社会主体概括为君、官、民三大类别，并对由其产生的君官、官官、官民三大涉官关系实行重点调整。重点调整涉官关系，重点规制官吏行为，推动法律对于文武百官实施紧逼式“贴身”规制，促成了“官法同构”的制度体系建构模式。在“官法同构”制度体系建构模式之下，古代法律紧紧抓住国家权力结构的重点部位与权力运作的关键环节，构建与官制体系相适应的法律体系，实现对于文武百官行为举止与社会关系的全覆盖，有效促进了国家治理与社会管理的秩序与效率。

关键词 官法同构 中国古代 大国治理

作者朱勇，中国政法大学“司法文明协同创新中心”首席科学家、法律史学研究院教授（北京 100088）。

中图分类号 P9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)11-0095-10

古代中国在国家治理、社会管理过程中重视法律的作用，注重通过法律调整社会主体的相互关系，规制社会主体的行为举止。遵循古代政治的基本原则，并根据身份、地位与作用的不同，国家法律将社会主体高度浓缩为君、官、民三大类别，对其产生的相互关系实施不同类型的调整方式。基于对君、官、民三大主体的法律调整，中国古代形成“官法同构”的制度建构模式，对文武百官实施紧逼式“贴身”规制，并由此实现法律对于国家与社会的辅助治理。“官法同构”的制度建构模式，符合中国古代大国治理的基本要求，在坚持国家统一、维护皇权和中央集权进而实现政治稳定、提升管理效率等方面发挥积极作用。

一、古代法律的调整对象：三主体与五关系

关于国家治理与社会管理，韩非提出“明主治吏不治民”原则。这一论断高度概括了战国时期思想家关于国家政治的核心观点，对于中国古代君主乃至整个统治阶级的政治法律观产生重大影响，也决定了中国古代法律发展的基本方向。

在韩非这一论断中，国家与社会的基本构成被概括为三大主体：主、吏、民，即君主、官吏、民众。古代思想家、政治家在描绘国家管理蓝图、设计国家管理制度体系时，充分考虑社会活动的三大主体。他们认为，稳定的国家统治、良好的社会秩序依赖于三大社会主体相互关系的合理构建。而合理关系的构建应该基于三大主体各自的基本特征以及相互社会关系的特殊性，进而确定法律调整的轻重缓急。

“民”是社会构成的主要部分。任何时候，民的数量都居各类社会主体之首。中国古代有“士农工商”四民之分，其中，务农之“民”占“四民”乃至全体“民”的绝大多数。基于农耕生产、聚族而居等生产、生活方式以及其他自然因素和社会条件的影响，以农民为代表的“民众”具有区别于“官吏”的一些基本特点。其一，教育不普及，民众受教育水平不高。古代的教育，包括官学与私学，主要围绕着科举考试制度展开，但绝大多数农民毕生保持着较低或极低的文化水准。其二，古代民众，尤其是广大农民，多聚姓为村，聚族而居。个体之间基于血缘和婚姻关系而形成荣辱与共、利害攸关的宗法共同体意识。在这种主要以自然因素为纽带而构建的共同体，其内部个体对于共同体之外的社会活动具有本能的漠视与排斥。其三，自给自足的小农自然经济以及与其相适应的土地制度使得农民较大程度上依附于土地，安土重迁，一般较少流动。这些特点总体上使得个体之民安于现状，一般不会对于社会秩序与统治政权产生直接危害。

“官”是具体实施国家治理、社会管理的社会主体。官来自民，却是民之精英。孔子主张“学而优则仕”。隋唐开始，科举考试成为为官入仕之正途。科举制度之下，入仕之官在知识结构、文化素养、管理能力等各方面优于草野之民。各类各级之“官”承担各种不同的国家管理事务，根据国家设官分职的总体要求履行自身的管理职责。统治集团的政治意图能否准确实现、幅员辽阔的万千社会能否有效把控与“官”群体的素质和能力息息相关。此外，与“民”相比较，官在履行职责过程中可以更多地与其他个体及社会力量发生交集，并基于新的价值取向或利害关系而形成新的利益共同体。一旦条件成熟，“官”优于“民”的素质、能力可能通过新型利益共同体的共同行动而成为现行体制的破坏力，同时职官手中合法拥有的权力则会极大地拓展这种破坏力。因此，相异于民，官群体既直接影响国家治理的效率，更直接影响统治政权的稳定。

古代之君，一人独尊，代表着皇权，掌握治理国家、管理社会的最高权力。唐宋设“政事堂”，三省长官等以宰相身份，就国家大政方针、重大国务事件协商讨论，并提出处理意见，最后由皇帝决定。明清废宰相，由皇帝直接领导六部，皇权得到进一步强化。在中国传统政治框架中，以儒家学说为核心的正统官学、职官体系中的谏官和史官、先朝皇帝所确定的“祖制”对于皇帝确定统治方针、行使政治权力均产生一定的制约与影响。但就法律规定而言，皇帝仍然高居权力顶端，拥有独立的最高决定权。清朝《大清会典》规定，朝廷最高国务执行机构长官组成的“九卿会议”，其职责也仅在于“详议国是”^①。“君”位居“官”和“民”之上，并在国家政治、社会生活中与“官”和“民”发生各种社会关系。

上述三大主体的活动构成国家与社会活动的主要内容；三大主体的关系演绎着国家与社会发展的历史主线。构建稳定的三大主体结构、稳妥处理三大主体的相互关系是国家政治的核心使命，也是法律的首要任务。

中国古代法律在国家治理、社会管理过程中发挥作用，主要通过对于由三大主体所构成的社会关系的规制与调整。而在古代国家政治活动、社会生活中，基于三大主体而形成的社会关系主要有五种，其中首先是三大主体相互之间的关系，包括君与官的关系、君与民的关系、官与民的关系。另外，就三大主体本身而言，“君”是一独立概念，内部不可分；而“官”与“民”所描述的，既是一个独立概念，又是一个群体概念，其内部具有可分性。这样，围绕着三大社会主体可以形成五种社会关系：君官关系、君民关系、官官关系、官民关系及民民关系。这五种社会关系作为国家政治生活、社会生活的主要构成，都要受到社会规范的规制，接受法律的调整。但由其性质特征和国家治理模式的特殊性所决定，法律对各类社会关系的关注度有所不同。

中国古代政治机构的设计与运作始终有一个核心目标：维护皇权与中央集权。在中央，维护皇权的绝

^①《大清会典》卷三，《吏部·文选清吏司·官制一·京官》，参见《大清五朝会典》第10册，北京：线装书局，2006年，第17页。清朝共制定五部《大清会典》，本文所引，除专门说明外，均为乾隆朝《大清会典》，下文将此简称“会典”。

对权威；在地方，防止割据势力，维系国家统一。在三大社会主体之中，只有官群体最有可能削弱以国家治理、社会管理为中心的政治统治力，最有可能对于皇权与中央集权构成威胁。因此，“治官”始终是国家政治的核心。

二、法律调整的轻重缓急

中国古代法律的重点在于规制、调整五大关系之中的三种涉官关系：君官关系、官官关系、官民关系。而另外两种非涉官关系，即君民关系与民民关系，虽然同样为法律所重视，但并不需要重点投入主要的政治法律资源，因而不属于法律调整的重点方向。基于三主体而形成的五关系，在法律调整方面主要体现在两大类：其一，国家法律对于君官关系、官官关系、官民关系实行全面调整，重点规制；其二，对于君民关系、民民关系，法律实行部分调整，同时借助其他非法律的政治和社会资源协助调整与规制。

(1) 君官关系

君主与官吏关系的核心在于，官吏对于君主必须态度上忠诚，行为上服从。在中国古代，文武百官对于皇帝的忠诚与服从，既体现为对于皇权的维护，也体现在对中央集权的坚持。此外，为有效实现国家统治意图，在君官关系中还有对于官吏履行职责的效率要求。

稳定的君官关系直接决定着国家政权的稳定，决定着政府管理的效率，因此属于法律调整的重点。清朝法律对于君主与官吏关系的调整基本实现了全覆盖。从文本方面看，清朝全部法律，包括《会典》《大清会典则例》（以下简称“《会典则例》”）、各部院“则例”，《大清律例》及地方法律，凡涉及君官关系，均全面贯穿忠诚、服从、高效的基本原则。

相对于君主，文武百官的职掌范围、责任义务、工作流程、见面礼节、言行举止等均具体而详细地规定于相关法律之中。法律规定，百官必须在行为举止之中体现对皇帝的忠诚、服从，必须严格遵守复杂细致的礼节，严格执行关于国务执行的各类规范。朝会之时，无论是常朝，还是大朝，官员的站位、姿势、序列以及跪拜程序、对话方式等均有明确的规定。在官员向皇帝表达个人意见方面，地方官员达到一定级别，可以直接向皇帝提交表达个人意见的公文。官员表达个人意见，涉及公事，以“题本”方式提交；涉及私事，以“奏本”方式提交，不得混淆，否则要承担法律责任。无论是“题本”还是“奏本”，或者是其他上报给皇帝的公文，其格式、体例、文字及递交方式都在法律中详细规定。对于皇帝诏令谕旨，各级官员如何执行、何时反馈实施效果、执行不力有何后果等，法律也都做了明确的限制性规定。

根据政务管理需要，官僚体系内部具有复杂的层级性。清朝官员按品级划分，分为九品十八级；每一品级，分别对应不同的岗位职务，并因而具有不同的身份地位，承担不同的职责义务。但根据法律，君官关系在整体上实施扁平化两级管理模式。文武百官有品级有高下之别，但在皇帝那里，其身份又具有共同性：朝廷命官，即由朝廷代表皇权而任命的官员。就法律规定而言，命官的身份及其职位由皇帝钦赐；一般情况下，其他机构无权授予或剥夺。从一品尚书、总督到七品知县都由皇帝或者代表皇帝的吏部任命。

作为封疆大吏的地方督抚可以全面指挥七品知县的行动，但不能径自改变其身份，既不能任命，也不能革职，甚至对于更低级官员的普通处分，包括罚俸、降级、革职，封疆大吏也无权直接决定，而只能通过行使题参权，由吏部代表皇帝做出决定。

(2) 官官关系

官与官的关系也属于法律的全覆盖、重点调整范围。法律明确规定了官与官的职责划分、各自的权力责任、相互间的职责衔接，甚至明确规定公文往来的名称、称呼、期限以及相互见面的跪拜、站位、路遇等礼节，违反者要承担法律责任。以公文往来为例。清朝法律根据官员的品级、类别、职务、兼衔等指标分别确定使用不同种类的公文。“凡官文书，上行、下行、平行，各别其制。”^①根据《会典则例》，

^①《会典》卷二十七，《礼部五·仪制清吏司》。

官员之间往来公文的名称包括札付、咨呈、牒呈、咨文、关牒、照会、申文等，分别同级、不同级，不得误用。^①《吏部处分则例》规定：“官员不照部定仪注行文，彼此文移错误者，罚俸六个月。”^②

清朝职官设置较为复杂，文官、武官各有自己的统辖体系。如果文武职官涉及交叉关系，由品级、职务等因素所决定的职位高低难以明确界定，因此法律对于此类无直接上下级关系的不同类别官员之间也具体规定其职位高低。道光时期，治所均设在山东济宁的两位官员，因相互之间关系发生争议，一方为主管河道疏浚及堤防的山东河道严烺，另一方为绿营城守营都司徐万荣。严烺提出，自己作为徐万荣的上司，后者必须听从指挥；而徐万荣坚持认为，自己是城守营都司，与山东河道地位相平，不分高低。双方对于相互地位的不同理解不在于法律没有规定，而是双方都找到了有利于自己的法律依据。^③双方争执不下，最终道光皇帝发布上谕，认定徐万荣“故违定制”，撤职议处。^④

官官关系中还体现为一种分工制衡、连带责任的原则。就地方官而言，督抚为封疆大吏，掌管一省甚至数省军政司法大权。但在省一级职官之间，法律规定了各种制衡与限制。以学政为例，学政主管全省的学校事务及岁、科两试，主持生监的选拔、褫革。《会典》规定，学政与督抚互不统辖，地位平等，“仪注平行”。但由于总督、巡抚全面主管地方事务，因此部分学政在与总督、巡抚交往过程中常常将自己的身份、地位降督抚一等。乾隆七年，金都御史彭启丰上奏，提出学政降低自己身份与督抚交往，督抚视学政如下属的行为，均违反《会典》的规定，不符合督抚与学政之间的法定关系。乾隆皇帝对彭启丰的奏议表示同意。^⑤

为强化官员的管理意识，清朝法律对于某些罪错行为设置关联官员的连带责任。一旦罪错行为发生，不仅直接当事官员要受到法律的处分处罚，其上级主管官员也要接受法律处分。常见的连带责任，从州县官开始，主管该州县的道、府官员以及省一级的布政使、巡抚，甚至封疆大吏总督也株连其中。如清朝严禁民间制造、保有禁兵器，尤其严刑禁止私造杀伤力较大的重兵器。《大清律例》设“私藏应禁军器”罪名，该条例规定：私铸红衣大小炮，当事人处斩，主管官员，从州县官到总督、巡抚等，“交部议处”。^⑥对于这一犯罪行为的官员连带责任，《吏部处分则例》有更具体的规定。根据该规定，对于失察之州县官，革职；知府，降四级调用；道员，降三级调用；总督、巡抚、藩臬二司，分别降二级留任。^⑦

清朝法律对于官官关系如此详细而具体的规定，既有规范相互关系、提高管理效率、防范官员舞弊的考虑，更深层次的原因则在于：通过关系与行为的整齐划一和法律的强制性规定，让官员在日常行为中时时感受到皇权与中央权威的存在，感受到“大一统”国家治理的制度与文化，进而从根本上阻止地方割据

① 根据《会典则例》，公文往来，总督对提督，用札付；提督对总督，用咨呈；巡抚对参将、游击，用札付；参将、游击对巡抚，用牒呈；参将、游击对布政使、按察使，用咨文；总兵官对州县官，用关牒；提督、总兵官对州县官，用照会；州县官对提督、总兵官，用申文；副将对州县官，用照会；而州县官对副将，则用牒呈等等。参见《会典则例》卷七十三，《礼部·仪制清吏司·相见礼》。

② 故宫博物院编：《吏部处分则例》（故宫珍本丛刊第283册），海口：海南出版社，2000年，第221页。

③ 在此事件中，都司徐万荣提出，《大清会典（康熙）》明文规定，都司与河道地位平等，不分上下；而河道严烺则以《大清会典（嘉庆）》为依据，坚持河道兼兵备衔，都司听其节制。

④ 《清实录·道光七年·丁亥二月》载，道光上谕：“谕内阁：严烺奏参‘不遵定制、藐抗道员之都司一折’。山东运河河道兼兵备衔，各协营都司以下，应听节制。乾隆年间，久经部议通行。乃济宁城守营都司徐万荣，坚执近年未经修改《会典》。内有‘掌印金书都司见各道平行’一语，辄与运河道文移，抗不相下。经该署河督查明新修《会典》，发给阅看，并面为开导，犹复盛气相向，藐抗不遵。实属蔑视上官，故违定制。徐万荣著先行撤任，交部严加议处。”

⑤ 《清实录·乾隆七年·壬戌二月》：“议准：金都御史彭启丰奏称：近日学政与督抚相见。不遵《会典》仪注。几同属官。甚至谄拜门生。督抚观风取录。与州县前列童生。辄不论文之佳否。暗记坐号。拔录取欢。以致孤寒屈抑。士怨沸腾。查学政与督抚仪注平行。奏得专达。毋容贬损。且文章有一日短长。尤宜屏私采录。请飭学臣、遵仪制。励丰裁。不得自损名节，并飭督抚、不论学政是何出身。但应当以公正廉明相助。不得以势位相凌。从之。”

⑥ 《大清律例·兵律·军政·私藏应禁军器》：“私铸红衣等大小炮位者，不论官员军民人等及铸炮匠役，一并处斩……专管文武官革职，兼辖文武官及该督抚、提镇，俱交该部议处。”《大清律例》，张荣铮等点校，天津：天津古籍出版社，1993年，第314页。

⑦ 《吏部处分则例·军政·私铸炮位》：“凡地方不逞之徒，如有私铸红衣等大小炮位者，将炮入官；该犯交予刑部拟罪；其失察之地方官，革职；知府降四级调用；道员降三级调用；督抚、藩臬，降二级留任。”故宫博物院编：《吏部处分则例》（故宫珍本丛刊第283册），第246页。

意识的萌发与滋生。

清朝君主与文武百官的关系以及文武百官内部的官官关系均属于法律重点调整、全面覆盖的范围。就文本而言，这些规定分布于《会典》《会典则例》、部院则例及《大清律例》之中；就内容而言，这些规定又分布于以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的“六事法体系”^①之中。

(3) 官民关系

在社会主体中，“民”在数量上始终占据绝大多数。韩非主张的“明主治吏不治民”是从君主立场谈国家治理的路径和方式。重治吏、轻治民不在于忽视对于民的治理，而在于通过治吏实现治民。古代国家管理中，官吏的核心职责之一在于治理民众。对于统治集团而言，直接治官，间接治民，进而实现官民兼治的双重目标。因此，治民的主要渠道和直接方式是以官治民，而治民的关键则在于处理好官民关系。

官员履行职责会与普通民众发生各种关系。法律调整官民关系的主要方式有两种：其一，法律条文直接规制；其二，授权官吏，根据一定的原则、导向权宜处理。就官民关系而言，法律实现了主体覆盖，形成了对于大部分官民关系的法律调整。

各项法律对于各类、各级官员的职责有详细的规定。在与“民”相关联的诸多规范均涉及官相对于民的权力。官的权力体现在官的相对人——“民”的身上，直接体现为其应尽义务。如果民不履行这些义务，实际上就阻碍了法律所授予的官权力的行使，根据法律，官可以采取相应的强制手段。

法律关于官员职责规定中也有诸多规范涉及官相对于民的责任，而这些关于职官责任的规范从不同角度映射出民的权利。清朝鼓励农民开垦荒地。法律规定，无论是土著农民，还是外来流民均可开垦荒地；地方官对于符合相关条件者，给予田土执照，明确产权归属。同时确定一定年限，期满之后，方列入交纳赋税的范围。农民开垦水田，六年之后开始征收赋税；开垦旱田，十年之后开始征收赋税。法律还要求，民众开垦荒地过程中，如果在耕牛、种子等方面存在困难，地方官应该根据情况，通过借贷方式帮助解决，待垦荒期满、荒地成为熟地之后，再返还所借的牛、种。^②这一制度可映射出民众的一些权利。第一，土著、流民均有权开垦荒地，并取得产权；第二，开垦荒地可获得官府出借的牛、种，并待升科之后返还；第三，所开垦荒地，水田五年免赋；旱田九年免赋。为确保垦地农民免交赋税的权利，如果地方官在额定免赋期限之内提前征收赋税，州县官革职，甚至道府官员、总督巡抚均节级连坐。^③

乾隆五年，河南巡抚雅尔图向皇帝提出，农业耕作中，水田收益高于旱田，因此民间有农民准备将所种旱田改作水田。但根据法律，水田赋率高于旱田；而且由水田改旱田，在官府修改土地注册登记费事耗工，因此常常望而却步，雅尔图建议修改相关规定。乾隆皇帝发布上谕，让户部修改法律，对于旱田改水田者，免于向官府呈报修改田土的水旱种类，也不得提高赋率。为防止地方官政策实施一刀切，乾隆还要求：“其不便改种者，地方官不得勉强抑勒，以致功难成而事滋扰。”^④对于乾隆此上谕，相关机构迅速

① 关于中国古代“六事法体系”的具体内容，可参见朱勇：《论中国古代的“六事法体系”》，《中国法学》2019年第1期。

② 《户部则例·田赋·开垦下·升科年限》：“各省报垦田地，水田以六年起科，旱田以十年起科……”故宫博物院编：《户部则例》（故宫珍本丛刊第284册），第104页。另，《户部则例》：“直省实在可垦荒地，无论土著、流寓，俱准报垦。一地互报，尽先报者。凡报垦，必开具界址土名，听官查勘。官勘后将有无业户示限五个月认种。限以外地付垦户，取结给照。限年升科。贫者酌借牛、种，升科后带还。每于岁底，州县将岁垦荒地及填用司颁印照各数造册申司。该司将地数汇请督抚具题。仍于升科时核实、奏销。倘垦户将实有业户之地串通捏垦、朦官给照，及有指垦户承垦之地、冒争祖业者，均依隐占他人田宅律治罪。垦户不请印照，以私垦论。官勘不实，并予议处。至承垦后或实在垦不成熟，仍准报官，勘明，销照退业。凡垦荒，值有古冢，周围四丈以内，不得开垦。”故宫博物院编：《户部则例》（故宫珍本丛刊第284册），第99页。

③ 《吏部处分则例·户部·田宅·开垦荒地》：“如将开垦荒地不照定例年份起科、先期勒征，或过期不征，或私减地亩定额征粮者，州县官革职，道府各降三级调用，督抚布政使各降一级留任。”故宫博物院编：《吏部处分则例》（故宫珍本丛刊第282册），第86页。

④ 《清实录·乾隆五年·九月己巳》：“据河南巡抚雅尔图奏称：豫省地土，原有水田旱田二项。而现在旱田之中。可改水田者尚多。祇以旱田赋轻。水田赋重。一经改种。必须题请加赋。小民既费工本。又增粮额。是以因循观望等语。朕思水田收获。倍于旱田。若可改种。则易瘠土而为沃壤。于民间自有裨益。至加增科则。为数无几。且此系现在输粮之田亩。非新垦隐匿者可比。嗣后有情愿将旱田改作水田者。悉从其便。钱粮仍照原定科则征收。免其呈报有司、改则加赋。但各州县地形不同。土性迥别。其不便改种者。地方官不得勉强抑勒。以致功难成而事滋扰。可传谕雅尔图。令其妥协办理，以副朕体恤闾阎之至意。”

通过法律制定程序,形成规范性法律。《会典则例》引入此条上谕^①,《户部则例》则专门设立“旱田改种水田”条款。^②根据修改后的法律,农民改旱田为水田,地方官不得因此改变赋率让农民多交田赋,民众也不必到衙门修改原先的田土登记;另外,是否改旱为水完全由农民自主确定,地方官不得强求一律。

关于官民关系,法律涉及了部分领域,尚有部分领域未在法律文本中明确规定。对于这一部分,国家统治者明确一定的价值导向和法律原则,授权官员权宜处理。州县官作为亲民地方官,直接面对社会万民,代表官府处理各类民间纠纷与社会事务。除了法律文本已有规定、依据规定处理之外,尚有诸多属于“民间细事”范围的事务。对于此类事务,法律授权地方官依据官方所倡导的价值导向,依据和谐、公平的原则权宜处理。

清朝地方官府拥有一定的法律制定权。地方官府制定法律,为处理官民关系提供地方法律依据,但必须符合中央朝廷所确定的价值导向与法律原则。乾隆六年,河南巡抚雅尔图制定颁布地方法,明确规定,严厉惩治违规的官员家人、衙役,其中包括比照律例,加重处罚。该项地方法,适用于河南境内所有文职官员。该法规定:

……一经查出:衙役有犯,于常法之外,再用大枷枷号三个月,倍追赃银入官;本官初次失察,照赃倍罚,记大过一次;如三次失察,无论多寡,以溺职题参;家人有犯,提至省城,用重枷枷示,至死方休;本官即以溺职参革。再,一应家人犯赃,管门家人断无不知。如不即行禀明本官究处者,事发,除本犯枷示外,再将管门家人提省,重责四十板。本部院言出法随,毋以身试。各州县将此檄,出示晓谕。凡有被害者,不拘何时,不论何衙门,随时随地,据实首告,立即拘究。该司仍移各道,一体转飭。毋违。^③

地方官的家人、衙役狐假虎威,常常利用主人的身份地位为非作歹,不仅扰民,甚至扰官,严重影响地方秩序,损害官府形象。从皇帝到朝廷重臣、封疆大吏,乃至市井乡里平民百姓,对官员家人、衙役的劣迹都深恶痛绝。对其严格管理、严厉惩处是社会的普遍共识。

古代法律允许民间设置典当行,从事典当业。典当业的设立,既为急需银钱的当客提供融资渠道,也为铺商提供了获取利润的机会。国家制定法对于典当取息的比率以及具体起息方式未作统一规定。但就价值导向而言,官民两界有基本共识:“济贫人一时之困,固非为富户开孳息之端。”^④铺商与当客在经济上有强弱之分,在处境上有优劣之别。地方官既要依据国家法律,准予典当铺的存在,又要特别注意在运行过程中防止铺商利用自身的优势地位乘人之难、勒索讹诈。基于这一原则,地方官常制定、颁布一些特别的地方规则,以强化对于弱势之当客的保护。

乾隆时期,浙江布政使颁布公文,就典当取息作出规定。该布政使以省会城市典当取息规则为例,要求州县遵照实施。该项规则的内容包括:第一,基本当息为八厘至二分,根据当本多少而定;第二,每10个月,让息1个月;第三,以36个月为期满,期满之后,由当客自行确定是赎回还是留置;第四,各典当铺必须将相关规条刊刻木榜,竖立门首,以便商民遵守,防止铺户作弊。^⑤此项规则的制定以及规则

①“(乾隆)五年谕豫省地土原有水田旱田二项祇以旱田赋轻水田赋重一经改种必须题请加赋朕思水田收获倍于旱田若可改种则易瘠土而为沃壤于民间自有裨益至加增科则为数无几且此繁见在输粮田亩非新垦隐匿者可比嗣后情愿将旱田改作水田者悉从其便钱粮仍照原定科则征收免其改则加赋但各州县地形不同土性迥别其不便改种者地方官不得勉强抑勒。钦此。”《会典则例》卷三十五,《户部·田赋二·开垦》。

②《户部则例·田赋·开垦下·旱田改种水田》:“民间旱地有情愿改作水田者,悉从其便。钱粮仍照原定旱田科则征收。其不便改种者,地方官不得勉强抑勒。”故宫博物院编:《户部则例》(故宫珍本丛刊第284册),第107页。

③雅尔图:《檄示·心政录卷五·为严飭约束家人衙役以清弊窦以安民生事》,杨一凡、刘笃才编《中国古代地方法律文献》乙编第11册,北京:世界图书出版公司,2008年,第187页。

④凌靖:《西江视臬纪事》卷四《禁临江府典铺苛勒并钱桌包当包贖示》,杨一凡、刘笃才编《中国古代地方法律文献》乙编第11册,第295页。

⑤《成规拾遗》:“典当取息。浙藩富为遵批核议事。案照该县典铺取息让利月日,前于通查案内声明,按季取结,通送查核在案。但省会每十个月让利一个月;其起息总以扣定三十五日,方准取利一月。如系上月二十五日质当,至下月初七八日取贖,为期不过数日,不得滥取两月之利。至当本一两以内,二分起息;一两以外,分半起息;十两以上,一分起息;五十两,八厘起息。当货以三十六个月为满,听民留贖。该县各当典是否照此递相减让。前经节次飭查,迄今多月,总不查覆,本即差提,姑再严催。为此仰县官吏,文到,立即遵照指飭确查,各典取息让利事宜,是否照省会成例,递相减让,即行据实详覆,出示晓谕,并令各典罗列规条,刊刻木榜,竖立各典门首,以便商民遵守,毋许暗中多索,重利剥民,务于千票内注明当银填银、当钱填钱,飭取遵依甘结,按季通送院司各衙门察核,并将竖立榜示送候核查。”万维翰:《成规拾遗》,杨一凡、刘笃才编:《中国古代地方法律文献》乙编第13册,第159页。

实施的重点，既在于规范典当业的利息标准及收取方式，更在于防止当商“暗中多索，重利剥民”。

乾隆十二年，山东省就典当业的利息标准作出规定，要求全省各州县典当铺统一实施。根据该规定，每年冬季十一、十二两月，铺商减息一分，以接济贫民。为兼顾铺商利益，该规定要求，凡常息为三分者，冬季让息；而常息已减为二分者，则冬季不再让息。^①通过法律明文规制以及价值导向与法律原则的确定与实施，清朝法律基本实现了对于官民关系的全覆盖，通过对于官民关系的规制与调整，在相关领域实现了官民兼治的基本目标。

(4) 君民关系

君主与民众之间的关系密切。以君主为代表的统治集团所作出的诸多政治决策事关国计民生，与全体民众的生活与生存紧密相连。民众所交田赋，俗称“皇粮”；民众如果触犯法律，亦谓犯了“王法”。但在实际的社会生活中，君主与民众的直接关系已多为官员与民众之间各种关系所替代，而且“天高皇帝远”，“皇权不下县”，真正需要由法律来直接调整的皇帝与民众关系已留存不多。《大清律例》设置诸多针对普通民众的罪名，以加强对于皇帝及皇权的保护。在《会典》《会典则例》、部院则例等其他法律文本中有少量条款直接关联皇帝与民众的关系。在规范皇帝与官吏、皇帝与民众的直接关系方面，法律更注重前者。

皇帝长时间居住深宫，即便处理国务也多在殿廷之上，朝臣环绕，扈从护拥，与普通民众的直接接触少之又少。皇帝离开京城，无论是御驾亲征，还是避暑出巡，这是皇帝接触社会、深入民间的重要机会。对于皇帝在殿廷之外与官民的接触方式，法律有明文规定。根据《会典》，皇帝巡幸，地方文武官员均须着朝服在皇帝所经道路右侧跪迎，平民百姓一律不得近前，只是要求“绅士耆老，随远近跪迎”。^②《会典则例》将官员迎送方式具体化：“乘舆经过地方、文官知县以上、武官守备以上、在百里内者，咸朝服于道右百步外跪迎送；百里外者，免其迎送。”^③对于普通民众，法律则不作具体要求。

不仅皇帝出巡，对于皇帝颁发诏书，法律对相关官员也有特殊要求。法律规定，皇帝诏书送达地方衙门之时，有关官员必须严格履行各种复杂、严格的程序和方式接受诏书，切实执行。法律还规定，诏书从京城到目的地的沿途地方官也必须出面迎送，否则要承担法律责任。^④对于普通民众，同样也没有此类要求。

(5) 民民关系

社会生活之中，数量庞大的普通民众之间会发生复杂繁多的各类社会关系。对于这些关系，古代社会采取了不同的调整方式。一方面，大量的民民关系通过道德伦理、社会习俗加以调整；另一方面，充分发挥宗族、保甲、乡绅等民间组织力量在化解纠纷、调整关系方面的作用。特别是遍布于清朝地方的宗族组织，分别制定本宗族内部具有约束力的宗族法。宗族法的内容涉及田宅、婚姻、家庭、继承、买卖、契约、窃盗、伤害等各种行为与关系，并在规制宗族秩序、调整民民关系方面，发挥重要作用。

对于道德习俗难以调整、超出地方自治性组织调整范围的社会关系必须通过官府、根据法律加以调整。对于此类以民民为主体的社会关系，多数情况下，通过法律授权，由地方官基于一定的导向和原则权宜解决。只是上述几种途径都不能解决的民民关系才会在法律文本中加以规制。

在清朝所有法律文本之中，《大清律例》所规定的普通刑事犯罪较多涉及普通民众之间的关系，而在《会典》《会典则例》及部院则例以及省府州县各地方政府制定颁布的法律文本之中，直接以民民关系为

①《山东宪规》：“当铺冬月让息 东省当铺，每年冬季，奉院通飭，出示劝谕，各典自十一月起，至年底止，于常利之内让息一分，开春仍照旧例加息。嗣奉通飭，每年三分起息者，让息；二分者，不让（乾隆十二年）。”参见《乾隆朝山东宪规》，杨一凡、刘笃才编：《中国古代地方法律文献》乙编第15册，第627页。

②《会典》卷二十五，《礼部·仪制清吏司·巡幸》。

③《会典则例》卷六十，《礼部·仪制清吏司·巡幸》。

④《会典则例》卷六十二《礼部·仪制清吏司·颁诏》：“康熙二年题准：凡诏书经过地方五里以内，府州县卫文武官咸出城迎送；违者，或颁诏官指名报部，或督抚题参，皆降二级留任。五里以外者，不必迎送。”《吏部处分则例·仪制·迎送诏书》：“颁送诏书，经过五里以内官员、别无公事在城、不迎送诏书者，降二级留任；若不探听颁诏官经过实情、以致迎送路途差错者，罚俸一年。”参见故宫博物院编：《吏部处分则例》（故宫珍本丛刊第283册），第220页。

调整对象的法律条文占极少部分。

在注重维护皇权、强化中央集权的中国古代社会，由三大社会主体内生的五种社会关系之中，君官关系、官官关系、官民关系三大涉官关系属于国家制定法调整的重点。这一法律特征的产生基础在于：三大涉官关系的有效调整，就能够实现五大社会关系的整体稳定，就能够达到维护统治、稳定社会的政治和法律目标。

三、官法同构：从重点治官到大国治理

古代中国长期保持着幅员辽阔、人口众多的大国格局。历朝政治家、思想家以统一、稳定、高效作为大国治理的核心目标，构建并完善承担国家管理功能的官制体系与法律体系。大国治理的关键之一在于建立完备的官僚体系，以实现对于社会秩序的构建与维护，而对于庞大官僚体系本身的治理也成为国家政治与法律的重要任务。古代法律对于社会主体三大涉官关系的重点调整，紧紧抓住国家权力结构的重点部位与权力运作的关键环节，实施对于官僚体系的有效控制，符合大国治理的基本要求。而通过法律重点调整涉官关系、重点规制官吏行为，强化对各级各类官吏的精准制约，推动了官制体系与法律体系的紧密关联，促成了“官法同构”的制度体系构建模式。

有序的国家治理需要版图疆域之内信息的有效传递。特别是代表最高统治集团统治意图的中央政府政令，必须及时、准确传递到基层政府；而地方官员则必须按照中央政令，处理辖区内的各项事务。强化皇权与中央集权、维护国家统一，既是历代王朝所追求的政治目标，也是整个社会的文化共识。在疆域辽阔、信息传递成本高的状态下，大国治理需要走自己独特的道路。

清朝建立了完备的驿站体系，以满足朝廷与地方官府之间、地方官府相互之间的公文往来、信息传递等要求。驿站的设立以人口密集程度、距离治所远近以及是否交通要道等因素为依据。按照规定，驿递速度主要分作两类：通常公文递送与“马上飞递”。对于通常公文递送，法律明确规定了两地之间所需时日，如京师至直隶总督府为 3 天，至两江总督府为 13 天又 4 个时辰，至云贵总督府为 40 天。^①“马上飞递”则按照日行里程分类，分别有“300 里加急”至“600 里加急”。前者，每昼夜行 300 里；后者每昼夜 600 行里。因“马上飞递”会让沿途驿站付出重大成本，因此法律严格限定使用条件，除非重大紧急军情，不得使用“马上飞递”，否则要承担法律责任。绝大部分公文往来，包括政务处理、决策请示等，只能通过常规驿递。而常规驿递，近者如直隶，往返 6 天；远者如云南，往返 80 天；即便中原大地及长江流域省份，一般公文往返也需 15—30 天。

注重统一、强化皇权强化中央集权的政治理念决定了各级地方官府不得各行其是，必须按照朝廷统一的方针实施管理；而成本高、效率低的通信方式使得皇帝、中央部院的意图与指令不可能及时传递到地方官府。可行的方式只有一条：预先将皇帝与部院的指令固定化、规范化，并通过一定的程序使其成为具有强制性约束力的法律。各类各级官员，包括远离京城、僻处边远的道府州县官吏，无论是面对常规性普通政务，还是涉及某些突发性特殊事务，都能够按照已经固化在法律之中的皇帝、部院指令，从容应对，而无须频繁地向上级乃至向部院、皇帝请示。

地方事务千头万绪，变化多端，如何能让地方官在面对普通政务乃至某些突发事件之时，能够从法律文本寻求体现皇帝旨意与部院指令的具体规范，这一管理需求推进了古代法律对于官吏事务的全面覆盖。一方面，法律强化对于三主体、五关系之中的涉官三关系重点调整。另一方面，法律特别注重对于各类各级官吏行为举止的全面规制，沿着官吏群体的内部结构、活动轨迹，采用紧逼式贴身规制，既使得官吏处理各类政务时有规可循，也实现对于官吏的精准制约。

以清朝人命案的检验为例。地方发生命案，必须对尸体进行检验，以确定死因，收集证据，为此后的审判提供证据基础。从《会典》《会典则例》到《吏部处分则例》《大清律例》，均对州县正印官进行命

^① 参见《会典则例》卷一百二十一，《兵部·车驾清吏司·邮政下·驿程》。

案检验的方式、程序、责任、经费、救济等作了详细、完备的规定。根据规定，命案发生后，州县正印官必须立即亲自到现场主持检验。如果不到现场或者虽然到现场，但在时间上有迟延，正印官要承担法律责任。^①不仅如此，州县官不立即前往现场检验，该州县官的主管官，包括知府、司道、督抚，承担“揭报题参”责任，否则也要受到法律处分：知府降一级调用，司道官各罚俸一年，总督、巡抚各罚俸六个月。^②州县官勘验命案现场，须有仵作、衙役等随同。对于随行人员的种类、数量，法律也明确限定。《会典》规定：“随带仵作一人、吏二人、役二人，亲诣尸所，如法检报。”^③《吏部处分则例》将随同人员具体化：仵作1名，刑书2名，皂隶2名。州县官与随同人员到现场检验命案，所有饮食、费用等必须自行准备，不得由乡里或案件亲属支付。“一切夫马饮食，俱自行备用。并严禁书役人等，不许需索分文。”^④如果取用乡里的夫役、马匹，正印官按照“因公科敛律”议处；随行人员向乡里索取费用，正印官按照“失察书役犯赃例”议处。^⑤仵作专门从事刑事案件死伤检验，在这方面有丰富的经验。但为防止仵作被他人利用，官员验尸必须亲自检验，不得完全听信仵作之言。如果因听信仵作，而将有伤当作无伤，将打伤、砍伤当作跌伤、磕伤者，正印官降二级调用。^⑥经过检验，如果明确死者系轻生自尽，或者虽被殴打、但非死亡的直接原因，案情明了，即于检验现场将原被告、邻居、证人等释放，不得故意迟延拖累，否则对于检验官按照“易结不结例”处分。^⑦命案发生时，如果正印官因公外出，不能亲往现场勘验，法律设置了救济措施。第一，如果邻近州县城相距不超过五六十里，由邻县正印官代为检验；第二，如果邻县相距五六十里之外，或者邻县正印官也有因公外出等原因，可由本县县丞等佐贰官检验，但正印官不得滥用救济措施。正印官不按照相关规定，滥行委派佐贰官代行检验，将被处以“降一级留任”处分。^⑧而且无论委派何人代行检验，最终仍须正印官自行主持案件的审理。

可见，在命案发生、现场检验方面，从《会典》《会典则例》到《吏部处分则例》《大清律例》，各项法律已作了详尽完备、事无巨细的具体规定。对于命案，州县官主要履行现场检验、证据收集以及初步审理职责。但就现场检验、证据收集而言，法律的相关规定基本能够支撑州县官的全部职责。虽然各地命案发生、命案现场可能纷繁复杂，但各州县官按照法律规定，即可自主履行检验、勘察的全部职责，即便遇到特殊情况，也无须再向上级机关专门请示。

全面确立公务处理依据，全面规制官吏行为举止，这是古代统治者针对文武百官所采取的法律治理方针。这一方针的实施，一定程度上解决了大国治理的两个重点问题：对于官僚体系本身的控制与管理，以及注重统一的政治理念与低效率通信方式的矛盾。这一方针的实施，也推动了法律体系与官制体系的相互对接与直接关联，促成了“官法同构”制度体系构建模式的成熟化。

中国古代法律以“治官”为直接目标。随着韩非“明主治吏不治民”的主张被统治者所吸收、并应用于政治法律实践之中，法律的发展与演变，包括其功能作用的拓展，就紧紧围绕官制体系演变而展开。在法律体系建设方面，以官僚体系的框架结构为基本依据，按照官吏的类别、部门、层级分别制定相对应的法律，进而形成与官僚体系相同结构的法律体系。

古代中央官制先后经历了秦汉“三公九卿”、隋唐“三省六部”、元“一省六部”以及明清的“六部”体制。这一演变过程贯穿着强化皇权、强化中央集权的主流趋势，而这一趋势具体体现为作为国务执

①《吏部处分则例·人命·验尸迟延》：“检验尸伤，若报到不即检验、致令尸变者，将该地方官降一级调用”。故宫博物院编：《吏部处分则例》（故宫珍本丛刊第283册），第220页。

② 参见故宫博物院编：《吏部处分则例·人命·相验延迟议处上司》（故宫珍本丛刊第283册），第320页。

③《会典》卷六十九，《刑部·听断》。

④ 故宫博物院编：《吏部处分则例·人命·相验》（故宫珍本丛刊第283册），第319页。

⑤ 参见故宫博物院编：《吏部处分则例·人命·相验》（故宫珍本丛刊第283册），第319页。

⑥ 参见故宫博物院编：《吏部处分则例·人命·检验不确》（故宫珍本丛刊第283册），第320页。

⑦ 参见故宫博物院编：《吏部处分则例·人命·相验》（故宫珍本丛刊第283册），第319页。

⑧ 参见故宫博物院编：《吏部则例·处分则例·人命·委令杂职验尸》（故宫珍本丛刊第283册），第321页。

行机构的吏、户、礼、兵、刑、工“六部”的地位逐渐上升。一方面，六部作为国家管理机构主体架构与核心部门的机构布局在历史发展过程中逐步显现、完备；另一方面，六部机构所涉及的治国理政基本事务在国家治理、社会管理全部事务中的占比逐渐提升，到明清之时，已占全部国家管理事务的绝大部分。

明清两朝，六部体制作为国家政权结构与中央官僚体系的具体形式趋于成熟、完备，并贯穿于中央与地方。中央朝廷，吏、户、礼、兵、刑、工六部构成国务执行机构的主体部分；地方州县，普遍设立吏、户、礼、兵、刑、工六房，分别应对繁杂的地方事务。基于“官法同构”原则，国家制定法体系也完成“六事法体系”的构建^①。以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的六事法体系，全面覆盖文武百官及社会万民，在调整社会关系、构建社会秩序方面发挥重要作用。

从秦汉至明清，中国历史的主流是中央集权、统一管理的大国体制。大国的政治格局、大国的民族情怀、大国的文化土壤，必然孕育出符合大国治理的制度与法律。基于“官法同构”模式建立的法律体系，适应中国古代实施大国治理的核心需求。通过对于社会主体涉官三关系的重点调整，通过对于文武百官行为举止的贴身规制，古代法律实现了对于庞大官僚体系自身的有效治理。通过预先将最高统治意图以及中央部院公务处理标准固化于法律规范之中，一定程度上解决了疆域辽阔、信息传递成本高、效率低与国家统一的政治理念之间的矛盾。从这一意义上说，“官法同构”是中国古代的大国治理之路。

（本文为国家社科基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”（17@ZH014）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“公正和谐：中国传统社会多元纠纷解决机制”（17JJD820012）的阶段性成果）

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

“Identity between Bureaucratic Establishment and Legal System”: The Way of Great-Power Governance in Ancient China

ZHU Yong

Abstract: In ancient China, the main body of the society was distinctly differentiated into emperor, government officials and the common people by law. On this basis, there are five kinds of social relations which should be regulated by different laws according to their differences. The relationships in relation to government officials, namely the relations between emperor and government officials, between government officials themselves and between government officials and the common people, were specially regulated by means of the control of the key parts of the power structure and the key links of the power operation system. In this way can the order and efficiency of state governance and social management effectively promoted. Based on the special regulation of the relationships in relation to government officials and the behavior of the government officials, the civil and military officials were personally strictly regulated by the law and the construction of the institutional model “identity between bureaucratic establishment and legal system” (“官法同构”) was promoted. The institutional model “identity between bureaucratic establishment and legal system” accords with the essential requirements of the great-power governance in ancient China, a country with large population, vast territory and diverse culture. This institutional model plays a positive role in maintaining national unity, imperial power and the centralized political system, and then in achieving political stability, improving management efficiency and so on.

Key words: “identity between bureaucratic establishment and legal system”, ancient China, great-power governance

^① 清朝法律在文本结构方面，《会典》《会典则例》《大清律例》的主体部分均以六部分类；部院则例之中，涉及六部则例的篇幅和数量均占据大多数；涉及文武职官议处的《吏部处分则例》《中枢政考》等法律也以六事分类为基本结构。